



**АГЕНЦИЯ
ПО ОБЩЕСТВЕНИ
ПОРЪЧКИ**

ГОДИШЕН ДОКЛАД

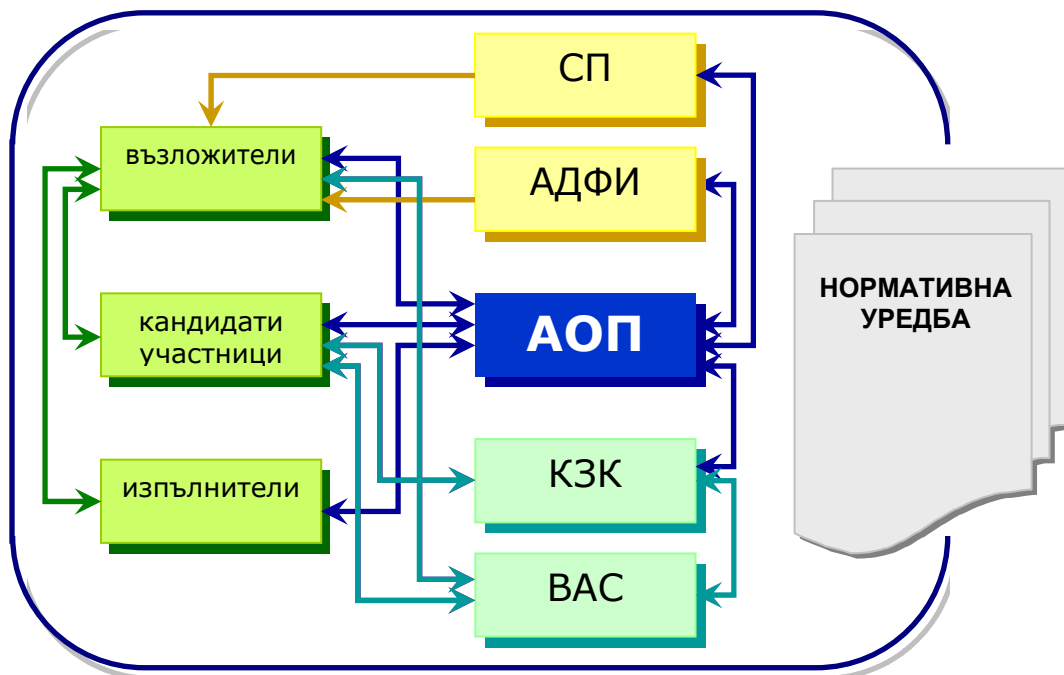
2012 г.

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад е изготвен на основание чл. 19, ал. 2, т. 12 от Закона за обществените поръчки. В него се съдържат данни и изводи, свързани с дейността на Агенцията по общественни поръчки, целите за следващата година, както и информация за съществените показатели, характеризиращи системата и пазара на обществените поръчки в България през 2012 година.

● Система на обществените поръчки

Системата на обществените поръчки следва да се разглежда като съвкупност от нормативна рамка, органи, отговарящи за прилагането на правилата за възлагане на обществените поръчки, както и отношенията между всички лица, свързани с провеждането на процедури, изпълнението на договорите, обжалването и контролът върху дейността на възложителите. Характерно за системата е, че тя има отворен характер, като съществено се повлиява от общата икономическа среда. Като нормативна рамка тя е зависима и от ангажиментите, произтичащи от членството на България в Европейския съюз. Ефективното прилагане на нормативната уредба пък предполага правилност в действията на широк кръг ангажирани лица. Такива, на първо място са почти четири хиляди възложители в страната, органите за методология, предварителен и последващ контрол, и обжалване.



Централно място сред тези органи заема Агенцията по общественни поръчки /АОП/. Тя се явява основен източник на инициативи за реализирането на политики в областта на обществените поръчки, посредством вменените ѝ функции. Като администрация към министъра на икономиката, енергетиката и туризма АОП си взаимодейства със следните органи, отговорни за специфични аспекти от цялостните политики в областта на обществените поръчки:

- Сметна палата на Република България (СП) – независим орган за последващ контрол върху дейността на възложителите, разходващи публични средства;

- Агенция за държавна финансова инспекция (АДФИ) – орган на изпълнителната власт за последващ контрол върху дейността на възложителите;
- Комисия за защита на конкуренцията (КЗК) - орган, отговорен за обжалването на процедурите за обществени поръчки като първа инстанция;
- Върховен административен съд (ВАС) – съдебен орган, пред който се обжалват процедурите за обществени поръчки на втора инстанция.

Основен израз на водената политика в областта на обществените поръчки се явява пакетът от нормативни актове, посредством който са обхванати всички въпроси, свързани с провеждането, контрола и обжалването на процедурите. В голямата си част, чрез тези актове са транспонирани приложимите европейски директиви, въз основа на които са изградени основите на националната правна рамка. През 2012 г. в структурата на нормативната уредба настъпват съществени промени. В началото на отчетния период правната рамка включва:

- Закон за обществените поръчки (ЗОП);
- Правилник за прилагане на Закона за обществените поръчки (ППЗОП);
- Наредба за възлагане на малки обществени поръчки (НВМОП), отм. с ПМС № 38 от 23.02.2012 г.;
- Наредба за възлагане на специални обществени поръчки (НВСОП);
- Наредба за осъществяване на предварителен контрол върху процедури за обществени поръчки, финансирани напълно или частично със средства от европейските фондове, отм. с ПМС № 38 от 23.02.2012 г.;
- Наредба за провеждане на конкурси в устройственото планиране и инвестиционното проектиране.

Към нормативната уредба следва да се причислят и намиращите пряко приложение регламенти на Европейската комисия, посредством които се определят приложимите прагове за възлагане на обществени поръчки, стандартните формуляри за публикуване на обявления и информация, и Общият терминологичен речник, който има за цел стандартизиране на подхода при определяне предмета на поръчките.

Аспекти, свързани с контрола и обжалването на обществени поръчки са развити и в Закона за Сметната палата, Закона за държавната финансова инспекция и Закона за защита на конкуренцията.

Агенция по обществени поръчки

● Структура и състав

Агенцията по обществени поръчки е създадена с Постановление на Министерски съвет (МС) № 56 от 12.03.2004 година като юридическо лице, със статут на изпълнителна агенция към министъра на икономиката, енергетиката и туризма. Със създаването ѝ за първи път в България се установява самостоятелна административна структура, с ясно очертани правомощия в системата на обществените поръчки. С акта по създаването ѝ се изпълнява и конкретно искане, свързано с условията по присъединяване на страната към Европейския съюз. Съгласно него, реализирането на

устойчива политика в областта на обществените поръчки и изпълнението на ангажиментите по хармонизиране на законодателството, налагат обособяване на отделен орган, отговорен за постигане на горните цели. Ангажимент, който продължава да се изпълнява и понастоящем, доколкото директивите не са статични и налагат текущо хармонизиране с националната правна рамка.

Агенцията подпомага министъра на икономиката, енергетиката и туризма при осъществяване на държавната политика в областта на обществените поръчки. Тя е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище в гр. София и е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити. Издръжката на АОП е изцяло за сметка на бюджета, тя не формира собствени приходи, като всички услуги се предоставят безплатно. Администрацията се ръководи и представлява от изпълнителен директор, назначен от министъра на икономиката, енергетиката и туризма, след съгласуване с министър-председателя.

Отговорностите и функциите на АОП са насочени към осигуряване на законосъобразност при възлагането на обществени поръчки, както и към прилагането на хоризонтална политика на общността, свързана с ефективно разходване на публични средства, включително и тези от европейските фондове, при спазване принципите на публичност, прозрачност и лоялна конкуренция. Агенцията е отговорна за подготовката на проекти на нормативни актове, разработване на методология, както и за осъществяването на предварителен контрол за законосъобразност на обществените поръчки.

Основните функции на изпълнителния директор са регламентирани в чл. 19, ал. 2 от Закона за обществените поръчки и са детайлно развити в Устройствения правилник на АОП. При осъществяване на своите правомощия ръководителят на агенцията се подпомага от администрация, чиито функции са разпределени между една обща и две специализирани дирекции.

- Обща администрация

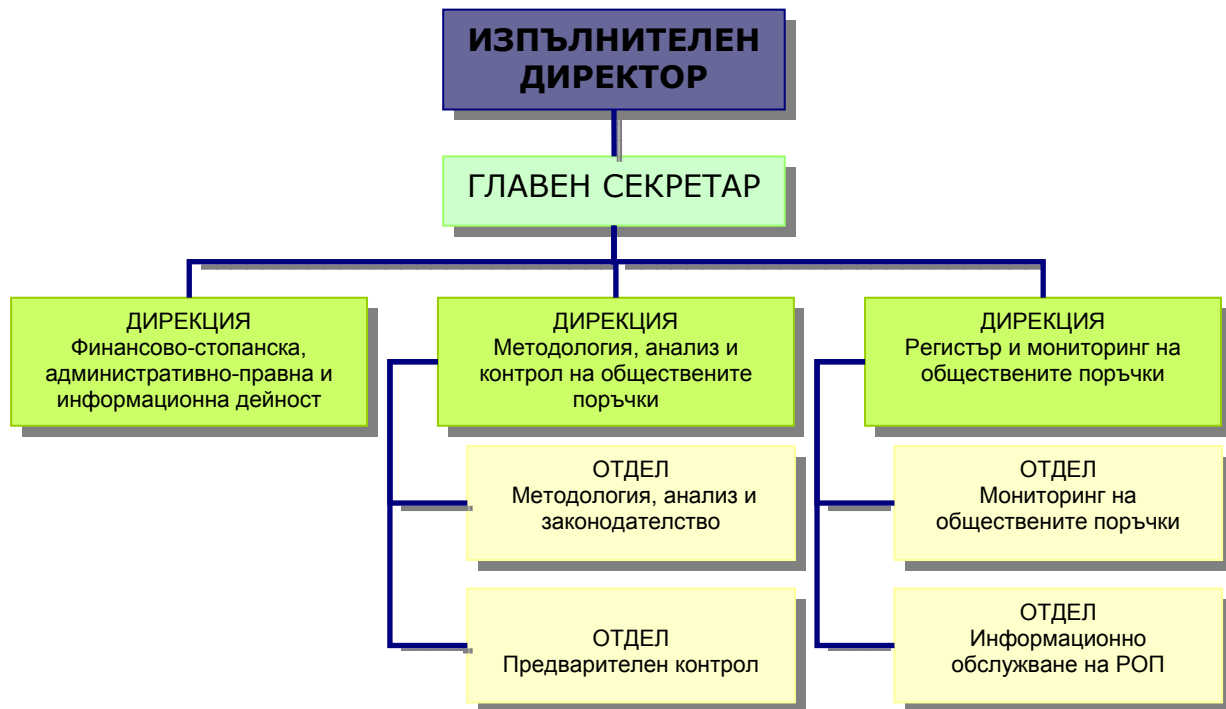
Дирекция "Финансово-стопанска, административно-правна и информационна дейност" - осъществява финансово-счетоводната и отчетната дейност; осигурява изпълнението на бюджета; извършва предварителен контрол за законосъобразност при разходването на бюджетните средства; осигурява технически дейността на изпълнителния директор и на специализираната администрация, както и дейностите по административно обслужване на гражданите и юридическите лица.

- Специализирана администрация

Дирекция "Методология, анализ и контрол на обществените поръчки" – подготвя методически указания; обобщава и анализира практиката по прилагането на Закона за обществените поръчки; участва в разработването на проекти на нормативни актове; осъществява предварителен контрол на посочени в закона процедури за обществени поръчки; участва в работните групи и заседанията на Консултативния комитет и Правителствената експертна група по обществени поръчки към Европейската комисия.

Дирекция "Регистър и мониторинг на обществените поръчки" - изгражда и поддържа Регистър на обществените поръчки (РОП) и Портал за обществените поръчки; осъществява мониторинг на информацията, подлежаща на вписване в РОП; изследва и въвежда най-добрите практики при възлагането на електронни обществени поръчки.

В графичен вид структурата на агенцията до ниво отдел може се проследи нагледно посредством представената диаграма:



● Основни функции

Чрез така изградената структура се цели изпълнение на регламентираните в законодателството правомощия. Правомощията, от своя страна, са обвързани с целите (посочени по-долу) и могат да бъдат обобщени в следните основни групи:

- Развитие на законодателството;
- Предоставяне на методология, подпомагане на субектите на обществени поръчки и популяризиране на добрите практики;
- Упражняване на предварителен контрол по прилагане на законодателството;
- Осигуряване спазването на принципите за публичност и прозрачност;
- Поддържане на Регистър на обществените поръчки;
- Извършване на мониторинг на информацията, подлежаща на вписване в РОП;
- Вътрешно и международно сътрудничество.

● Административен капацитет

Общата численост на персонала в агенцията е 75 щатни бройки, от които 56 държавни служители и 19 служители по трудово правоотношение. В това число са включени 10 щатни бройки, чието възнаграждение и материално осигуряване се осъществява чрез Оперативна програма „Техническа помощ“. Извън щатното разписание в АОП работят трима служители, назначени по ПМС 66/1996 г. и двама служители по програма „Старт в кариерата“.

През 2012 г. са проведени 13 конкурсни процедури за назначаване на 20 служители. В резултат на това са назначени 16 служители, от които 12 по служебно и 4 – по трудово правоотношение. Напусналите агенцията служители през 2012 г. са 11 бр. Фактически заети към 31.12.2012 г. са 59 щатни бройки.

Според образователната степен, служителите са разпределени, както следва: с висше образование - 53 бр., със средно образование - 6 бр. Според вида на образованието по области: Правни науки - 11 бр., Стопански науки - 19 бр., Технически науки - 5 бр., Информационни и комуникационни науки - 4 бр., Хуманитарни науки - 10 бр., Социални науки - 2 бр., Педагогически науки - 2 бр. Според възрастта: между 21-30 години - 11 бр., между 31- 44 години - 29 бр., между 45-59 години - 16 бр., над 60 години - 3 бр.

През 2012 г. във връзка с Наредбата за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация, са проведени междинни и годишни срещи. Всички служители са получили съответната атестационна годишна оценка. Изготвени са и работни планове за индивидуално изпълнение за 2013 г.

● Цели

В изпълнение на функциите на агенцията през 2012 г. са заложили следните цели:

- Предоставяне на методология за законосъобразно прилагане на нормативната уредба в областта на обществените поръчки и утвърждаване на единна практика за възлагане на обществени поръчки;
- Вътрешно и международно сътрудничество;
- Развитие на нови инициативи в областта на обществените поръчки
- Публичност и прозрачност на информацията, свързана с възлагането на обществени поръчки;
- Мониторинг и контрол на обществените поръчки.
- Развитие и усъвършенстване на нормативната уредба чрез прецизиране и опростяване на правилата;
- Актуализиране на нормативната уредба в областта на обществените поръчки;

● Изпълнение на бюджета на АОП за 2012 г.

На основание чл. 34 от Закона за устройство на държавния бюджет, утвърденият бюджет на Агенцията по обществени поръчки за 2012 година е 1 368 770 лв. Общият размер на разходите на агенцията за издръжка към 31.12.2012 г. е 1 281 973 лв. Изпълнението на разходите на агенцията спрямо утвърдения план за годината е 93,66%.

Отчетените средства за заплати и възнаграждения на персонала са в размер на 750 511 лв., а средствата за осигурителни вноски от работодателя за ДОО и здравно-осигурителните вноски и вноски за допълнително задължително осигуряване са в размер на 202 578 лв.

Разходите за издръжка на агенцията към 31.12.2012 г. са 279 422 лв., а капиталовите разходи са в размер на 49 462 лв.

ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ФУНКЦИИТЕ И ЗАДАЧИТЕ

Законодателни промени

През 2012 г. активно продължи да се реализира една от най-приоритетните дейности на Агенцията по обществени поръчки – актуализиране на нормативната уредба.

● Хармонизиране на нормативната уредба в съответствие с европейските директиви и регламенти

В началото на отчетния период, в съответствие с правомощията си, агенцията взема участие в обсъжданията в парламентарните комисии на приетия в края на 2011 г. от Министерският съвет проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки.

С него се въвеждат изискванията на Директива 2009/81/ЕО, която урежда възлагането на поръчки в областта на отбраната и сигурността. Правилата за възлагане, предвидени в законопроекта се прилагат по отношение на няколко групи поръчки. Те включват доставката на военно оборудване, съобразно Общия списък на оръжията на ЕС; доставката на оборудване, свързано с класифицирана информация; поръчките за строителство и услуги, пряко свързани с военно и специално оборудване; поръчките за строителство и услуги за специфични военни цели, както и поръчки за строителство и услуги, свързани с класифицирана информация.

Предвид чувствителния характер на тези поръчки е дадена възможност на възложителите да предвидят в документацията за поръчката специални условия за изпълнение, с цел да се гарантира сигурността на класифицирана информация или на доставките.

Една от особеностите на Директива 2009/81/ЕО е възможността възложителите да влияят на избора на подизпълнители, като изискват от избраните изпълнители да изберат своите подизпълнители на конкурентен принцип. В тази връзка, с промените е запазен общият принцип участниците да са свободни да решат дали и за какво ще използват подизпълнители. Освен това, в съответствие с директивата е предвидена възможността възложителят да задължи участника, определен за изпълнител, да избере подизпълнителите по всички или по част от дейностите, предложени за подизпълнение, при спазване на определени правила. По отношение на тези поръчки се запазва действащият ред ред на обжалване пред Комисията за защита на конкуренцията и Върховния административен съд.

Законопроектът е приет на второ четене от Народното събрание през м. април и влиза в сила от 1 май 2012 г. С това Република България изпълнява задължението си като държава членка да приведе националното законодателство по обществени поръчки в съответствие с европейското в тази област.

● Развитие на нормативната база във връзка с провеждане на държавната политика в областта

В началото на годината започва работа по изменение и допълнение на Правилника за прилагане на закона и Устройствения правилник на АОП, във връзка с влезлия в сила на 26.02.2012 г. Закон за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки. Промените в посочените актове са приети с ПМС № 38 от 23.02.2012 г.

С постановлението са отменени Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки и Наредбата за осъществяване на предварителен контрол върху процедури за обществени поръчки, финансирани напълно или частично със средства от европейските фондове, тъй като урежданата от тях материя се регламентира в ЗОП и в правилника за неговото прилагане.

С промените в подзаконовите актове се доразвива и детайлизира правната уредба и се осигуряват условия за цялостен и последователен подход при провеждането на процедурите за възлагане на обществени поръчки.

● Други инициативи

През отчетния период агенцията е изготвила становища и по 7 други проекти на нормативни актове.

- Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на ПМС 112 за създаване на Централен орган по обществени поръчки за нуждите на органите на изпълнителната власт;
- Правилник за дейността на Съвета за координация в борбата с правонарушения, засягащи финансовите интереси на ЕС;
- Закон за изменение и допълнение на Закона за малките и средните предприятия;
- Закон за Комисията за финансов надзор;
- Решение на МС за одобряване на списък с действия, срокове и отговорни институции за изпълнение на предварителните условия за средствата от Европейския съюз за програмен период 2014-2020 г.;
- Законопроект за изменение и допълнение на Търговския закон;
- Законопроект за допълнение на ЗОП, във връзка с необходимостта от разрешаване на проблема с ненавременното плащане или неизплащане на задълженията на изпълнители по договори за обществени поръчки към подизпълнителите.

Методическа помощ

Друга важна функция на Агенцията е посветена на методическата помощ, която се оказва на всички субекти, които имат отношение към възлагането и изпълнението на обществени поръчки. Посредством тази дейност Агенцията утвърждава единна и непротиворечива практика по прилагане на законодателството. Реализирането на методическата функция обхваща няколко основни направления:

● Отговори на писмени запитвания

Това е най-използваният способ за оказване на методическа помощ в процеса на възлагане на обществени поръчки. Тази форма на комуникация е предпочитана от лицата, тъй като чрез нея те получават официално изразена позиция по поставените въпроси.

Промените в законодателството през 2012 г. закономерно повишават необходимостта от методическа помощ за участниците в процеса на възлагане на обществени поръчки. Спрямо предходната година постъпилите писмени запитвания са се увеличили с 9 %. Изготвени са 283 отговори и становища, отнасящи се до широк спектър от казуси по прилагане разпоредбите на закона и подзаконовите нормативни актове.

Голяма част от отправените въпроси са свързани с отделните етапи от възлагането на процедури за обществени поръчки, за чието изпълнение се разходват средства от европейските фондове. Не малка част заемат запитванията, насочени към различни аспекти на изпълнението на договорите за обществени поръчки, възможностите за тяхното изменение и прекратяване.

Анализът на постъпилите запитвания показва, че относно активността на възложителите се запазват показателите от предходните години. Най-много въпроси са зададени от администрацията на централните органи на изпълнителната власт, следвани от кметовете на общини и секторните възложители. Не са редки и случаите на запитвания от кандидати, участници и изпълнители на обществени поръчки.

● Публикации на Портала за обществени поръчки

Постъпващите в агенцията запитвания са източник и на обратна информация за сферите, в които възложители, кандидати и участници най-често срещат трудности с прилагането на нормативната уредба. Ето защо, при установяване на повтаряемост по определен въпрос, се изготвят методически указания, насочени към всички потребители, които се публикуват на Портала за обществени поръчки, така че да са общодостъпни.

По този ред през 2012 г. са публикувани девет методически указания. Първото съдържа подробни инструкции за правилното прилагане на новия модел на предварителен контрол върху процедури, финансирани със средства от европейските фондове, който влиза в сила от 26.02.2012 г.

Две указания са свързани с възлагане на обществени поръчки чрез Публична покана – нов ред, който е предвиден с измененията в закона от м. февруари.

Подробно методическо указание разглежда случаите, в които се изпраща новият образец „Информация за хода на процедурата при производство по обжалване“ и правилното му попълване.

Издадени са указания относно реда за възлагане на обществени поръчки за предоставяне на електронни съобщителни услуги по стандартите GSM и UMTS и възлагане на теренни археологически проучвания във връзка с инвестиционната дейност на възложителите.

Останалите указания разглеждат стойностните прагове за прилагане на опростените правила, предвидени в ЗОП, съкращаване на процедурните срокове при публикуване на предварително обявление и допустимостта за поставяне на изискване към лица от екипа на кандидати или участници в процедури да притежават сертификати в областта на разкриване и предотвратяване на нередности и измами.

През 2012 г. са публикувани и 3 практически указания. Две от тях се отнасят до създаването на т.нар. „упълномощен потребител“ в Регистъра на обществените

поръчки. Третото съдържа указания, свързани с изпращане на публична покана в Портала за обществени поръчки. В допълнение, на 15.02.2012г. до всички възложители е изпратено циркулярно писмо с разяснения, във връзка с изпращането на публични покани.

● **Преки консултации**

Друга предпочитана форма за оказване на методическа и практическа помощ на субектите на обществени поръчки е провеждането на преки консултации. Този способ на подпомагане позволява да се обсъдят комплексно всички относими към случая факти и обстоятелства, особено при казуси с висока степен на сложност. Поради това интересът към консултативните срещи е много голям.

През отчетния период в Агенцията са проведени над 200 консултации с представители на централната и местна администрация – министерства, агенции и общини, както и секторни възложители, кандидати и участници в процедурите.

Обект на консултациите с възложители са били законосъобразното прилагане на основанията за договаряне и осъществения от АОП предварителен контрол върху процедури за обществени поръчки, финансирани напълно или частично със средства от европейските фондове. Разглеждани са различни специфични казуси, свързани с критериите за подбор, методиката за оценка на офертите, основания за отстраняване от участие в процедурите, възможностите за изменение на договор за обществена поръчка и др.

● **“Гореща” телефонна линия**

Друго средство за оказване на методическа подкрепа са поддържаните от агенцията специализирани телефонни линии, за консултации по въпроси свързани със законодателството, образците на документи за обществени поръчки и приложния софтуер за попълването им, както и относно информацията, подлежаща на вписване в РОП. Телефонните консултации са възможност за получаване на бързо съдействие при разрешаване на възникнали въпроси, които изискват спешни насоки за правилното прилагане на законовата и подзаконовата нормативна уредба. Това прави тази форма за административно обслужване като предпочитана и най-често използвана от всички субекти, които имат отношение към възлагането и изпълнението на обществени поръчки.

През 2012 година са регистрирани към 3400 обаждания, с искане за практически и методически указания. Прегледът на данните показва, че около 1/3 от запитванията са от общините, следвани от лечебни заведения, министерства и агенции. В повечето случаи, в рамките на едно обаждане се обсъждат по няколко въпроса.

В обобщение на функцията по методология, през 2012 г. агенцията е оказала методическа помощ в различните ѝ форми над 3700 пъти или между 14 – 15 пъти средно дневно.

● **Организиране и провеждане на обучения**

Влезлите в сила през 2012 г. промени в законодателството повишават интереса и необходимостта от обучения сред широк кръг от лица, ангажирани в процеса на възлагане на обществени поръчки. В отговор на отправени покани от други

институции, експерти от агенцията са взели участие като лектори в общо 9 обучения. На 7 от тях са преставени влезлите в сила от 26.02.2012 г. изменения в нормативната уредба по обществени поръчки.

На специална работна среща със служителите по сигурността на информацията е разгледан новият ред за възлагане на обществени поръчки в областта на отбраната и сигурността, във връзка с промените в нормативната уредба в сила от 01.05.2012 г.

Експерт от АОП е изнесъл лекция и на специален тематичен семинар, свързан със зелените обществени поръчки.

През отчетния период в учебния център на Агенцията по обществени поръчки е проведено двудневно обучение на тема: „Измененията в ЗОП в сила от 26.02.2012 г. Практически умения при работа с Портала за обществени поръчки и специализирания софтуер Редактор на форми“. Участници в обучението са представители на Държавната комисия за сигурността на информацията, Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Комисията по досиетата и др. На участниците са представени промените в закона, спецификите при работата с Редактора на форми и новите образци на документи, които се прилагат след влизане в сила на измененията в ЗОП.

Анализът на постигнатото в изпълнение на функцията по методологията показва спад в количествен аспект по отделните показатели. Пряко въздействие върху този резултат оказват промените в нормативната уредба от 2012 г. и по-специално разширеният обхват на двата вида предварителен контрол, осъществяван от агенцията. Това е наложило ангажирането на административния капацитет за обслужването на тези функции, които се разглеждат като приоритетни, с оглед предназначението им, пряко свързано с повишаване на законосъобразността при откриване на процедурите за възлагане на обществени поръчки.

Контрол на обществените поръчки

Предварителният контрол като функция на АОП е въведен от 1 януари 2009 г. С оглед ограничаване случаите на незаконосъобразно и непрозрачно разходване на публичните средства, с направените законови промени, в сила от 01.01.2009 г., са разширени правомощията на изпълнителния директор на АОП. На агенцията е възложено извършването на предварителен контрол върху най-значимите процедури за обществени поръчки, финансирани със средства от Европейските фондове, и върху процедурите на договаряне без обявление, открити от възложители по чл. 7, т. 1-4 ЗОП.

● Предварителен контрол върху обществени поръчки, финансирани със средства от Европейските фондове

По характер този контрол се отличава съществено от последващия контрол, извършван от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция, който има основно санкционен характер. Контролът, осъществяван от АОП няма за цел наказание, а превенция. Чрез този механизъм възложителите се подпомагат методически за по-ранното отстраняване на пропуски и грешки на подготвителния етап на процедурите и за тяхното законосъобразно откриване.

Анализът на резултатите от реализирането на тази функция през годините след нейното въвеждане показва значително подобряване в разбирането и прилагането на законодателството в областта на обществените поръчки.

Добрите резултати от контрола са оценени и в докладите на ЕК относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка. За повишаване ефективността на контрола Комисията препоръчва въвеждане и на механизъм за обратна връзка, чрез който да се проследява изпълнението на указанията на органите за предварителен контрол.

При първоначално въведения модел на контрол ролята на агенцията е съпътстваща контролните функции на управляващите органи на оперативни програми. Контролът се извършва едноетапно, като се проверява проектът на документация за откриване и провеждане на процедурата.

С въведения от 26.02.2012 г. модел, отговорна институция, която контролира законосъобразността на процедурата с изискванията на ЗОП е само Агенцията по обществени поръчки.

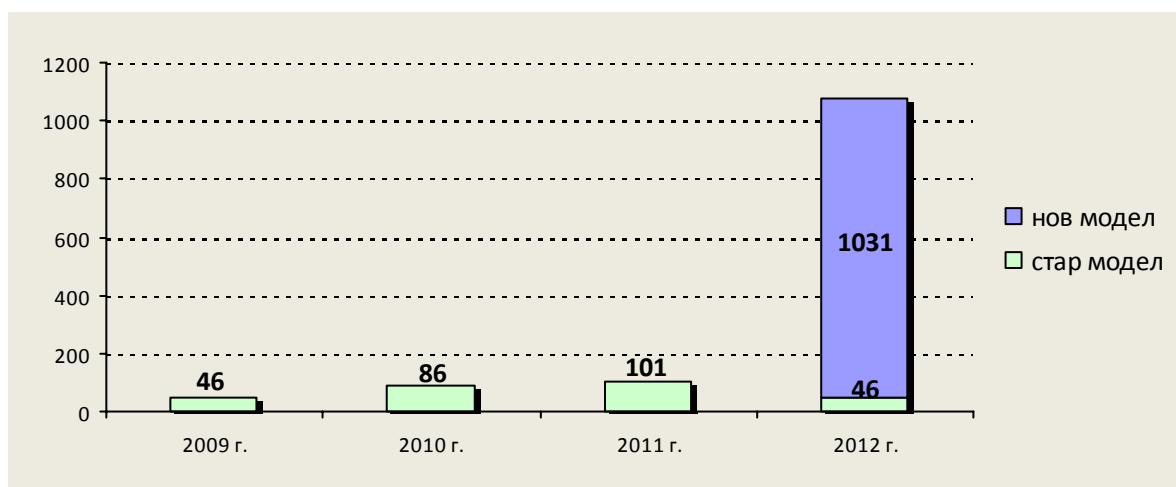
От гледна точка на стойността на поръчката обхватът на контрола продължава да е ограничен – не се проверяват всички процедури, които се възлагат в изпълнение на договори за безвъзмездна финансова помощ. Въпреки това, спрямо предишния модел е налице значително увеличаване броя на проверяваните процедури, чрез нормативно редуциране на праговете, над които поръчките се проверяват. При поръчки за строителство контрол се осъществява за стойност над 2 640 000 лв. (около 1 350 000 евро) без включен ДДС. При доставки и услуги на контрол подлежат процедурите, чиято стойност надвишава праговете, определени с регламент на Европейската комисия, които са различни в зависимост от типа на възложителя (средно около 240 000 евро или 470 000 лв). Документният обхват на контрола при новия модел се свежда до най-чувствителните и съществени елементи от документацията за участие – изискванията към участниците, които следва да се съдържат в обявлението за поръчката и методиката за оценка на оферти. При процедурите, за които се изисква наличие на определени обстоятелства за тяхното прилагане, се проверят и мотивите на възложителя, изложени в решението за откриване на процедурата.

Другата съществена промяна е преминаването от едноетапен към двуетапен контрол. На първия етап отново се проверяват проектите на документи. На втория етап се прави оценка за съответствие на вече публикуваните документи с изискванията на закона и с препоръките на АОП. По този начин е осъществена обратната връзка, с което е изпълнена и препоръката в доклада на ЕК.

За осъществяването на контрола е разработена и въведена стройна организация, която гарантира правилното протичане на процеса и спазване на предвидените срокове. Обменът на информация между агенцията и възложителя се осъществява само по електронна поща с електронен подпис. По този начин се осигурява бързина в изпращането и получаването на документите. В специализирания софтуер "Редактор на форми", който АОП предоставяна безплатно на възложителите, са включени редица правила за валидация в помощ на възложителите – например такива, които гарантират пълнота на документите, необходими за осъществяване на контрола.

През отчетната 2012 г. в АОП са постъпили 1076 преписки за осъществяване на предварителен контрол по чл. 19, ал. 2, т. 22 ЗОП. Съпоставено с предходните три

години, данните за 2012 г. сочат изключителен ръст на входящите документи - над 4.5 пъти повече документи спрямо обема на всички, постъпили за периода 2009 – 2011 г.



Сред факторите, които оказват влияние върху отчетения обем могат да се отбележат:

- определените по-ниски стойностни прагове на обществените поръчки, при които задължително се осъществява предварителен контрол, поради което са обхванати по-голям брой процедури спрямо предходния период;
- въведеният двуетапен модел, при който за всяка процедура се обработват по две преписки;
- нарасналият брой на одобрените за финансиране проекти по оперативните програми, което води до увеличаване на обема на обществените поръчки, чрез които се реализират дейностите по проекта.



От всички постъпили за контрол документи, най-висок дял заемат обществените поръчки, чието изпълнение е финансирано по Оперативна програма "Околна среда" –

34 %. Преобладаващата част от тях са за строителство и/или инженеринг на пречиствателни станции/или довеждащи колектори, реконструкция и рехабилитация на ВиК мрежа. За реализацията на посочените дейности обикновено са отпуснати големи по обем финансови средства, поради което преобладаващата част от проверените процедури за възлагане на тези обществени поръчки са публикувани в Официален вестник.

Данните сочат, че на следващо място са поръчките в изпълнение на проекти по оперативна програма "Регионално развитие" - 24 %, следвани от тези, финансирани по "Програма за развитие на селските райони" - 13% и оперативна програма "Развитие на човешките ресурси" - 11%. Приблизително еднакво е разпределението на поръчките по оперативна програма "Транспорт" и оперативна програма „Административен капацитет“ - около 6%. Следва да се отбележи, че най-значимите и сложни проекти, финансирани по ОП „Транспорт“ са възложени през предходните години, поради което в отчетния период обществените поръчки, финансирани по тази оперативна програма са намалели значително. Най-малък дял заемат подлежащите на контрол поръчки по оперативна програма „Конкурентоспособност“ и оперативна програма „Техническа помощ“.

Най-активни сред възложителите са били общините с 591 процедури, следвани от министерствата - 216, агенциите - 164 и публичноправните организации - 72. Това разпределение отразява профила на бенефициентите по отделните оперативни програми и съответства на напредъка на всяка от тях поотделно.

От гледна точка на обекта на обществената поръчка, няма промяна в разпределението на данните спрямо 2011 г., като отново с най-висок дял са процедурите с обект "услуги" - 551, следвани от тези за "строителство" - 340 и с най-малък дял са процедурите за "доставки" - 185.

Ролята и значението на този вид контролна функция на агенцията и по-специално в нейната нова форма, могат да се оценят еднозначно и обективно чрез представените по-долу резултати от изпълнение на дейността.

През отчетната 2012 г. в АОП са обработени общо 1010 преписки, от които:

- 56 бр. - по процедури, подлежащи на предварителен контрол по реда в сила до 25.02.2012 г. (вкл. 16 бр., постъпили през преходната 2011 г.);
- 954 бр. - по процедури, подлежащи на предварителен контрол по реда в сила от 26.02.2012 г. (458 бр. на първи етап, 370 бр. на втори етап, 122 бр. върнати на възложителите, след като при направен преглед и преценка е установено, че не са налице необходимите предпоставки за осъществяване на предварителен контрол и 4 бр. преписки, които не са били обект на предварителен контрол, поради отказ на възложителя).

В резултат на значителния обем проверени проекти на обявления за обществени поръчки, се открояват и най-често срещаните грешки при подготовката на процедурите, сред които:

- формално изпълнение на задължението на възложителя да предостави определена по вид и съдържание информация, която съгласно чл. 25, ал. 2 ЗОП е задължителна част от обявлението за обществена поръчка. Не се вписва изискуемата информация в съответното поле на обявлението или се указва чрез препратка към

условия в документацията и/или в проекто-договора (напр. количество и обем на обществената поръчка; схема и условия на плащане);

- изискват се множество документи за доказване съответствие с минималните изисквания на възложителя за преценка на икономическото и финансово състояние (чл. 50 ЗОП) и техническите възможности и професионална квалификация на участниците. (чл. 51 ЗОП), като само част от тях са достатъчни за удостоверяване годността на участника да изпълни предмета на обществената поръчка;

- ползват се обявления за обществени поръчки, изготвени по предходни процедури със сходен предмет, които включват условия и изисквания, неприложими към предмета на конкретната обществена поръчка;

- допускат се грешки при съкращаването на сроковете, които са зависими от момента на откриване на процедурата, поради което при проверката на проектите на документи не могат да бъдат установени.

За разлика от предходните години, когато грешките на възложителите произтичат от непознаване и неправилно разбиране и прилагане на разпоредбите на ЗОП, то през отчетния период пропуските на възложителите се дължат на подценяване значението на информацията, вписана в обявлението за обществена поръчка.

По отношение на проверените проекти на методика за оценка при критерий „икономически най-изгодна оферта“, най-често срещаните грешки се дължат на големия брой подпоказатели, които формират техническата оценка. В много случаи тези подпоказатели се припокриват по смисъл и измерват едно и също качество на офертата, напр. „организация на работа“ и „методология и подход“; „срок за изпълнение“ и „план-график“. По този начин се стимулира изготвянето на близки по съдържание и качество технически предложения, които в крайна сметка се различават съществено само по цена. Друг недостатък в методиките за оценка са скалите за оценяване, които често пъти съдържат заключения само за присъждане на максималния брой точки, но липсват такива за междинните резултати и за минималната оценка, която може да получи дадена оферта. Продължава практиката, в скалата за оценка да се предвижда оценяване в диапазон „от-до“ за едно и също заключение по отношение на съответния подпоказател.

От всички 370 обявени процедури, на които е осъществен и втори етап на контрола, само за 29 от тях в доклада на АОП не се съдържат забележки. Този нисък резултат може да се тълкува многозначно, но във всички случаи от първостепенно значение е отговорността на възложителя, която под никаква форма не следва да се изземва от органите с контролни функции.

Независимо от споменатите пропуски, важно е да се отбележи, че посредством осъществяването на предварителния контрол се повишава експертизата и капацитета на длъжностните лица на възложителите, които участват в планиране, подготовка и обявяване на обществените поръчки. Въз основа на изразените становища и отправени препоръки за отстраняване на несъответствия, експертите придобиват устойчиви знания относно прилагане на законодателството в областта на обществените поръчки. Налице е стремеж за отстраняване на установените пропуски в кратки срокове. Видно от съдържанието на обявленията за обществени поръчки и методиките за оценка, има обмяна на опит и информация между възложителите-

бенефициенти по една и съща оперативна програма, което способства за недопускане на вече установени порочни практики.

Друг индикатор за ефективността на контрола е практиката по обжалване на процедурите. По данни на КЗК, от всички 370 подлежащи на контрол и обявени процедури след 26.02.2012 г. до края на отчетния период – 31.12.2012 г., само в 17 случая е подадена жалба срещу решението за откриване, което е било обект на контрол от АОП. Това представлява 4,5% от общия брой процедури. Незаконосъобразност на решението е установена в 7 от случаите, т.е. при под 2% от проверените процедури решението за откриване е обжалвано успешно.

Същественият ефект от предварителния контрол е, че намаляват основанията за налагане на финансови корекции, във връзка с установени несъответствия относно условията, при които е подготвена и обявена процедурата за възлагане на обществена поръчка. Това обстоятелство има безспорен положителен ефект върху всички включени в процеса субекти, тъй като възлагането на поръчката в рамките на планираните срокове и с оглед на сроковете за реализация на проектите, се осигурява изпълнение на задълженията, включително и на финансовите, което изгражда доверие между възложители и изпълнители.

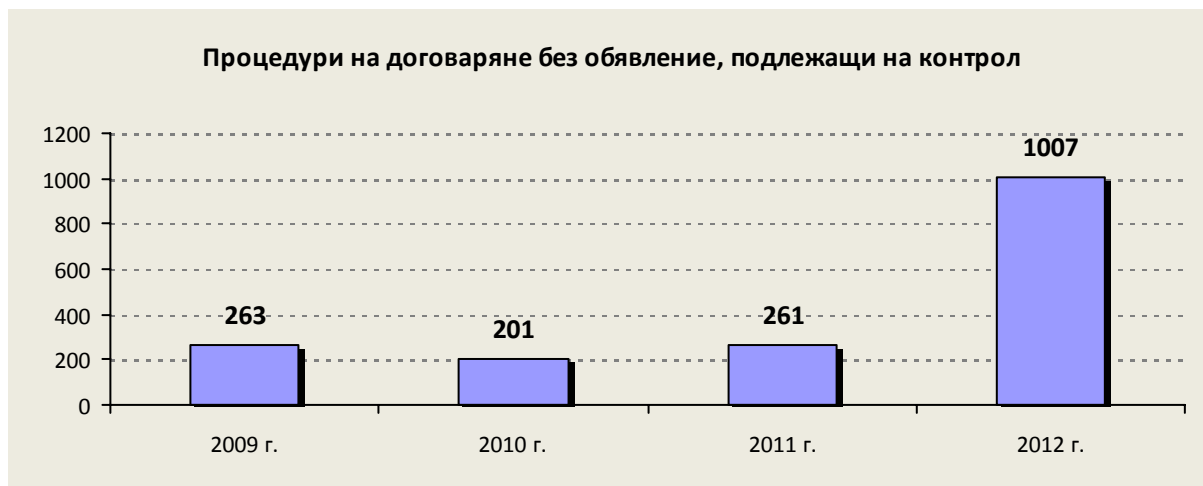
Категорично може да се заяви, че АОП оказва последователно съдействие за изграждане на надежден административен капацитет на възложителите, чийто опит и знания ще спомогнат за успешното начало на оперативните програми през следващия финансов период 2014-2020 г.

Когато се отчитат резултатите от дейността по осъществяване на предварителен контрол, трябва да се държи сметка и за качествените промени, които настъпват в отношението към управлението на публични средства. Посредством новата форма на контрол, основателно може да се твърди, че се формира по-висока професионална отговорност при подготовката на процедурите за възлагане на обществени поръчки, което от своя страна е израз и на осъзнато обществено задължение за ефективно и ефикасно разходване на публичните средства.

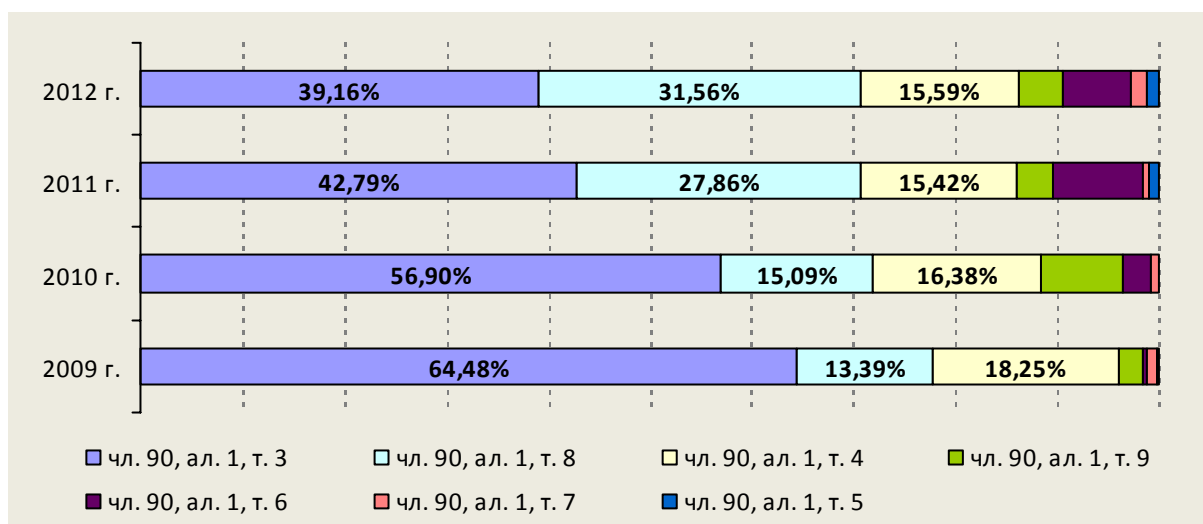
● **Контрол върху процедури на договаряне без обявление**

С промените в нормативната уредба от 2012 година значително е разширен обхватът и на другия вид контрол, осъществяван от АОП – за законосъобразност на провежданите от класическите възложители процедури на договаряне без обявление. След отмяната на Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки, на контрол подлежат всички процедури, открити на основание чл. 90, ал. 1, т. 3-9 и 12 от ЗОП, без оглед на тяхната стойност.

През 2012 г. са обявени 1007 процедури на договаряне без обявление, които на основание чл. 19, ал. 2, т. 24 от ЗОП са подлежали на предварителен контрол. Видно от графиката по-долу, това е значително увеличение спрямо предходните три години – средно с 323 %.



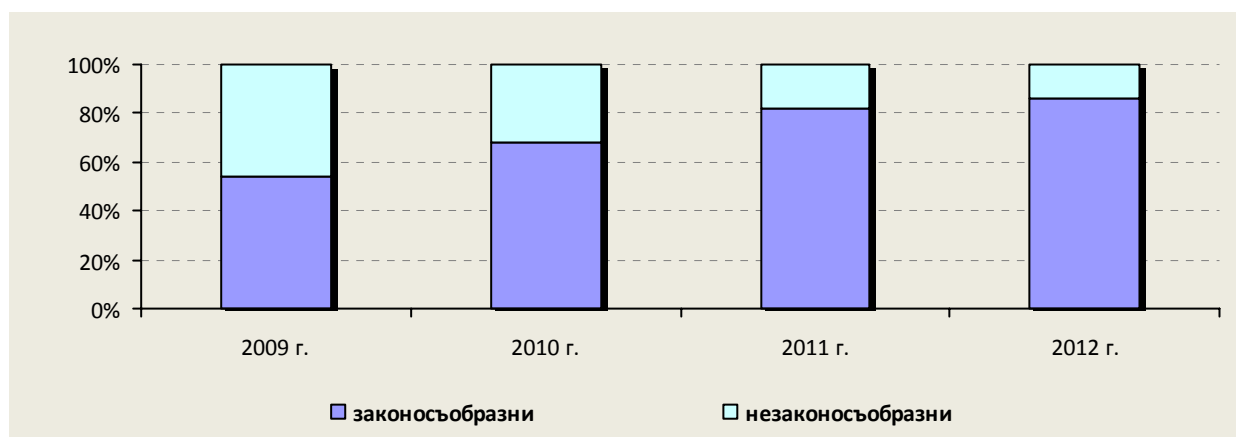
Конкретното разпределение на процедурите според използваното от възложителя правно основание е видно от следната диаграма:



Видно от графиката, данните за най-често използваните основания показват намаляване в дела на процедурите с основание по т. 3 и съответно нарастване в дела на тези по т. 8. След постепенния лек спад от 2009 до 2011 г. при процедурите на основание чл. 90, ал. 1, т. 4 от ЗОП, през последните две години делът им се запазва почти еднакъв.

През 2012 г. са изразени становища относно законосъобразността на 865 процедури.

Следващата графика показва устойчива тенденция за намаляване дела на процедурите, за които становището на агенцията е категорично, че позоваването на съответното основание е напълно незаконосъобразно или е изразено съмнение за незаконосъобразност.



През 2012 г. най-голям дял в законосъобразните процедури заемат тези с основание чл. 90, ал. 1, т. 3 от ЗОП – 93,62%. Прилагането на разпоредбата предполага наличие на авторски, други права на интелектуална собственост или изключителни права, придобити по силата на закон или административен акт. В повечето случаи това е обвързано с факти и обстоятелства, които обективно подлежат на проверка и чието изпълнение е уредено в специален нормативен акт (напр. Закон за авторското право и сродните му права, Закон за енергетиката, Закон за устройство на територията и други). Тази особеност способства за коректното прилагане на основанието по чл. 90, ал. 1, т. 3 от закона.

Сравнително високи са резултатите по отношение законосъобразното прилагане на основанията по чл. 90, ал. 1, т. 4 и 8 от ЗОП – съответно 57,28% и 64,95%, но все още не могат да се приемат за задоволителни.

Във връзка с гореизложеното може да се направи изводът, че осъществяването на предварителния контрол постига основната цел на възприетия превантивен подход, а именно: повишаване законосъобразността на възлагането чрез ограничаване използването на процедури на договаряне без обявление без наличие на съответното законово основание. И тук обаче не следва да се игнорира отговорността на възложителя. В съответствие с чл. 50, ал. 6 от правилника за прилагане на закона, становището на АОП не е задължително за възложителя. Независимо от становището на АОП, възложителят може да сключи договор, ако счита, че разполага с неопровержими доказателства относно законосъобразността на избора на процедура.

Отчетените резултати обосновават необходимостта изпълнението на тази дейност да продължи. Също така следва да се отбележи, че възможността за публичен достъп и изключително широкият кръг от факти, обстоятелства и доказателства, коментирани и анализирани в процеса на проверка, позволява на възложителите още на етапа преди откриване на процедурата да разполагат с необходимата информация по отношение сходни фактически обстановки по договаряния, открити от други възложители, както и за конкретните констатации на АОП по вече проверени договаряния. По този начин индиректно се подсилва и методическата функция на агенцията.

Като основен проблем, свързан с осъществяването на предварителен контрол върху процедурите на договаряне следва да се посочи невъзможността за срочно

обработване на постъпващите преписки. Като цяло причина за това е недостатъчният административен капацитет. Този факт се комбинира с особености, произтичащи от характера на възлагателния процес и бюджетирането. Така например, процедурите за обществени поръчки се повлияват от наличието на средства, които се отпускат на възложителите в края на годината, след като станат ясни параметрите на изпълнение на държавния бюджет. Настъпването на бедствия и аварии (напр. земетресения, наводнения и др.) също води до пикови стойности, в зависимост от настъпване на събитията или предвид сезонността на определени процеси (пролетно пълноводие, съпроводено с проливни дъждове и др. под.). Наличието на множество договори за строителство, съпътстващи усвояването на средства по оперативните програми пък кореспондира с увеличаване на броя на процедурите с основание чл. 90, ал. 1, т. 8 ЗОП, което е обективна последица от факта, че тези договори са сложни по вида си и много често се налага да бъдат възлагани допълнителни дейности за цялостно реализиране на проектите. Като резултат от тези фактори е неравномерното разпределение на обявяваните процедури. В комбинация с недостатъчния административен капацитет се стига до ситуация, при която възможностите за реакция и бързо обработване на постъпващите преписки са ограничени, поради което се стига до обективно забавяне на контролния процес.

Обжалване и контрол

Изпълнителният директор на Агенцията по обществени поръчки има и редица други правомощия, чрез които се цели защита на обществения интерес. Към началото на отчетния период те са:

- сезира компетентните органи за упражняване на контрол по спазването на закона;
- при получен сигнал може да обжалва пред Комисията за защита на конкуренцията решения за откриване на процедури, с които са одобрени обявления, съдържащи условия или изисквания, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в обществените поръчки;
- обобщава практиката на контролните органи и на органите, отговорни за обжалването на обществените поръчки, така че нормативната уредба адекватно да отговори на обществените очаквания.

● Обжалване пред Комисията за защита на конкуренцията

С измененията в закона в сила от 26.02.2012 г. отпада правомощието на изпълнителния директор на агенцията, при получен сигнал да обжалва пред Комисията за защита на конкуренцията съдържащите се в обявленията за обществени поръчки дискриминационни условия и изисквания. До промяната в закона постъпилите през годината сигнали и жалби е 52 бр.

В резултат на получените жалби и сигнали, Агенцията е подала 3 жалби до КЗК срещу решения на възложители за откриване на процедури, с които са одобрени обявления, съдържащи условия или изисквания, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в обществените поръчки. Посъщественията нарушения, послужили като основание да се сезира органът по

обжалване са необосновано завишени изисквания към икономическото и финансово състояние на участниците и техния персонал, изискване за представяне на документи, които нямат отношение към предмета на конкретната поръчка и др.

В два от случаите КЗК е установила липса на правен интерес от обжалване, поради прекратяване на процедурата от страна на възложителя и е прекратила образуваните производства. Третата жалба е разгледана по същество, като решението на възложителя е отменено като незаконосъобразно. Възложителят е подал жалба пред ВАС, като съдът е оставил в сила решението на КЗК, с което обжалването е завършило в полза на АОП.

След отпадане на правомощието, в част от случаите на получени сигнали за нарушения е изготвен отговор до подателите с мотивиран отказ от предприемане на действия. За тези от жалбите обаче, за които преценката е за наличие на нарушения, са отправени съответните препоръки към възложителите.

В случаите, при които е установено, че има основателни съмнения за нарушения на закона, установени на етапа на провеждане на процедурите, същите са изпратени на АДФИ за осъществяване на последващ контрол.

● **Обобщаване на практиката за извършената контролна дейност и за обжалване на процедурите за възлагане на обществени поръчки.**

Събиране и обобщаване на практиката за извършената контролна дейност и за обжалване на процедурите за възлагане на обществени поръчки са дейности, които подпомагат както методическата, така и законодателната функции. През отчетния период са постъпили 321 одитни доклади, които съдържат информация за над 1900 проверени процедури. Установените от контролните органи нарушения обаче са по процедури, проведени преди промените в законодателството в областта на обществените поръчки, влезли в сила през 2012 г. Предвид това, проявлението на ефекта от тези промени предстои да се изследва при анализа на докладите, които ще постъпват най-рано през следващия отчетен период. В практиката по обжалване на процедурите се наблюдава трайна тенденция на намаляване процента на ефективно обжалени процедури спрямо броя на допуснатите жалби.

ВЪТРЕШНО И МЕЖДУНАРОДНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

● **Взаимодействие с други институции**

Агенцията по обществени поръчки се утвърди като търсен партньор при взаимодействие с други институции относно провеждането на дискусии, участие в работни групи и кръгли маси за оказване на съдействие при коментиране на въпроси от областта на обществените поръчки.

● **Работни групи**

През годината АОП е представлявана в състава на различни междуведомствени работни групи, като участва в качеството ѝ на администрация, ангажирана с управлението на системата на обществените поръчки в Република България. Експерти

от агенцията са включени в работни групи на междуинституционално ниво за подготовка на различни нормативни актове и други документи.

- Работна група за изготвяне на Наредба по чл. 13, ал. 3 от ЗОП;
- Работна група за разработване на договора за партньорство на Република България;
- Отчет за Плана, във връзка със Съвета за координация в борбата с правонарушения, засягащи финансовите интереси на ЕС
- "Оценка на интегрирането на хоризонталните принципи в управлението, мониторинга и изпълнението на Оперативна програма "Транспорт" 2007 г.-2013 г.;
- Разглеждане на казуси в рамките на групата за финансови корекции;
- Разглеждане на текста относно общата разкова позиция по Регламнет за изменение на Регламент 1083/2006 ЕС
- Унифициране на контролните листа на Управляващите органи на оперативни програми;
- Стандартизиране на тръжна документация за строителство, доставки и услуги в сектор "Транспорт", в изпълнение на проект JASPERS;
- Разработване на Оперативна програма „Регионално развитие 2014-2020 г.“;
- Изработване на проект на актуализирана Стратегия за осигуряване на равни възможности за хората с увреждания 2008-2015 г.;
- Изготвяне на Закон за управление на средствата от Европейския съюз.

През отчетния период експертите са взели участие в 32 заседания на работните групи.

● **Кръгли маси**

АОП си сътрудничи активно с представители на различни организации, с цел подобряване условията за участие в процедурите по обществени поръчки. През отчетния период агенцията е взела участие в кръгла маса на тема „Модернизация на обществените поръчки“ с представители на Камарата на строителите в България, управляващите органи на Оперативни програми, Националното сдружение на общините в Република България и др. Предмет на обсъжданията са проблемите при усвояването на средствата от фондовете на Европейския съюз.

● **Комитети за наблюдение**

Експерти от Агенцията по обществени поръчки са включени като членове и наблюдатели в Комитетите за наблюдение на Националната референтна рамка и оперативните програми "Транспорт", "Околна среда", "Административен капацитет", "Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007-2013 г." и "Развитие на човешките ресурси".

● **Тристранни срещи**

Особено ползотворно за системата на обществените поръчки е сътрудничество между Агенцията по обществени поръчки и органите за контрол по Закона за обществените поръчки - Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция, установеното с подписано тристранно споразумение. През отчетния период са проведени седем съгласувателни процедури за изразяване на обща позиция по въпроси, за които в практиката по прилагане на законодателството по обществени поръчки съществуват неясноти и противоречия.

С измененията в ЗОП в сила от 01.05.2012 г. е предвидена специална процедура за съгласуване на методически указания с контролните органи по ЗОП. Указанията, издадени по този ред, са задължителни за прилагане в тяхната практика. Такъв подход защитава интереса на възложителите, тъй като гарантира еднаквото прилагане на закона от трите органа.

През отчетния период една от процедурите по предварително съгласуване е завършила с издадено и публикувано на Портала за обществени поръчки задължително методическо указание на тема „Прилагане на чл. 4, т. 4 от закона за обществените поръчки, при възлагане на теренни археологически проучвания във връзка с инвестиционната дейност на възложителите“.

● **Международна дейност**

При изпълнение на своите правомощия, Агенцията по обществени поръчки си сътрудничи активно с Европейската комисия и множество чуждестранни организации. Това сътрудничество обичайно се осъществява под формата на участия в двустранни срещи, работни групи и конференции, диалог с институции от държавите-членки на ЕС и реализиране на проекти с международно участие.

Основно място в международната дейност на АОП има взаимодействието с Европейската комисия. От началото на 2012 г. към Съвета на ЕС се провеждат редовни работни срещи, на които се обсъжда предложението за нов законодателен пакет по обществени поръчки, прието през м. декември 2011 г. от Европейската комисия. За разглеждане на актовете е сформирана работна група по обществени поръчки към Съвета на ЕС, в която са включени двама експерти от АОП. За отчетния период те са взели участие в 23 заседания.

Наред с това, АОП е представена на едно заседание на работната група по икономика и статистика към Генерална дирекция „Вътрешен пазар и услуги“ на ЕК и на две заседания на Консултативния комитет по обществени поръчки.

Предвид голямото значение на информационните и комуникационни технологии за постигане на целите на европейските политики в областта, и с оглед функциите на агенцията по поддържане на Регистъра на обществените поръчки, едно от значимите направления в международната дейност на АОП е сътрудничеството в областта на електронните обществени поръчки. Агенцията е представена на две заседания на работната група по електронни обществени поръчки към ЕК и на три международни форума, свързани с електронното възлагане - конференция, посветена на въпросите, свързани с ползите от електронното възлагане и възможностите за редуциране на разходите; конференция на високо ниво на тема „Електронните обществени поръчки – предизвикателства и възможности“ и международен семинар за електронни

обществени поръчки, чиято цел е да се представят добри практики, да се определят подходящи показатели за измерване на електронното възлагане и пр.

ПУБЛИЧНОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ НА ИНФОРМАЦИЯТА, СВЪРЗАНА С ВЪЗЛАГАНЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИ

● Портал за обществени поръчки

Порталът е централизирана информационна система, която дава достъп до данни, относно всички аспекти на обществените поръчки, систематизирани в отделни тематични области и ориентирани към специфичните интереси на основните групи потребители. Тя се обновява ежедневно. Достъпна е на български и английски език, и е приспособена за ползване и от хора с увреждания.

В Портала за обществените поръчки е представена организацията и дейността на АОП, нормативната уредба и практиката в областта, както и полезни препратки към други интернет ресурси. Порталът предоставя актуална информация, съобразена с промените в българската и европейска нормативни уредби и утвърдените добри практики. Целта е да се постигне по-голяма публичност и прозрачност по въпросите, свързани с обществените поръчки, както и да се окаже съответната методичка помощ за лицата, ангажирани с този процес.

Посредством портала безплатно се предоставя програмният продукт "Редактор на форми".

Порталът за обществени поръчки осигурява възможност на възложителите сами да управляват и редактират свои подстраници с индивидуална информация, като условието за това е те да са упълномощени потребители в РОП. В прозореца "Представяне на възложителя" всяка организация може да предостави разнообразна информация за своята дейност, включително презентации, снимков материал, полезни препратки и други. По този начин се подпомагат възложителите, които нямат средства или възможност да изградят и поддържат свои интернет страници, както и такива, които искат допълнително да популяризират функциите и дейността си.

Чрез портала агенцията провежда анкети по различни теми, свързани с практиката на обществените поръчки, като по този начин се осъществява обратна връзка с потребителите на портала. През 2012 година са направени 4 допитвания по следните теми:

- Смятате ли, че е полезно в РОП да се публикува информация за договори, които не попадат в приложното поле на закона?
- Какъв е средният брой на случаите, при които във Вашата организация се събират 3 ценови предложения по реда на чл. 2, ал. 1 от НВМОП?
- Считате ли за добра идея предложението за отпадане на НВМОП и преместване на съответните разпоредби в ЗОП?
- До участниците в процедурите по ЗОП: Одобрявате ли замяната на доказателствени документи, предоставяни на хартия във всяка процедура (декларации, сертификати, справки за оборот, лицензи и др.) с техен електронен еквивалент, достъпът до който ще бъде чрез Портала за обществени поръчки?

В отговор са регистрирани над 900 мнения по зададените въпроси.

На портала се публикуват решенията и определенията на органите по обжалване, постановени по жалби срещу актове на възложители. През отчетния период са публикувани 90 решения и определения на КЗК и 61 на ВАС.

В съответствие с едно от правомощията си, изпълнителният директор на агенцията, със съдействието на професионалните сдружения и организации в съответния бранш, поддържа списък с външни експерти, които възложителите могат да използват при подготовка и провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки. Към края на 2012 година в него са регистрирани над 2964 лица. От тях 664 експерта са подадени от 54 организации, а останалите са вписани въз основа на индивидуални заявления.

Публикувани са и 8 новини, касаещи различни инициативи, събития и дейности, реализирани от агенцията.

Помощта за ползване на електронните услуги на портала е обогатена с три видеоклипа, които нагледно показват как се прави редакция на документ след отказ за публикуване, как се създават шаблони и електронен абонамент и как се оттегля публична покана. На първата страница на Портала е публикуван банер, който насочва вниманието на потребителите към възможността за електронен абонамент и шаблони.



Графиката показва устойчивото нарастване през годините на интереса към Портала за обществени поръчки. За 2012 г. са регистрирани над 1,5 млн. посещения, което представлява средно по над 4000 на ден. Спрямо предходната година увеличението е с 53.9%. Този рязък скок се дължи и на промяната в ЗОП от 26.02.2012 г., свързана с реда за възлагане на поръчки на по-ниска стойност и задължението за възложителите да осигуряват публичност при това възлагане.

От изнесените данни се налага общият извод, че Порталът за обществени поръчки се оценява от потребителите като полезен и надежден източник на информация.

● Регистър на обществените поръчки

Една от основните функции на Агенцията е поддържането на Регистър на обществените поръчки. Регистърът представлява електронна база данни с информация

за всички обявени обществени поръчки и резултатите от тяхното възлагане, включително и информация за изпълнението им. Той е основен инструмент за гарантиране спазването на принципите за публичност и прозрачност, които осигуряват условията за лоялна и честна конкуренция при възлагане на обществените поръчки. Достъпът до информацията в регистъра е безплатен и се осъществява посредством Портала за обществени поръчки.

За възлагане на обществена поръчка се използват различни образци на документи. За тяхното попълване е разработен специализиран софтуерен продукт "Редактор на форми". Предвидена е възможност възложителите да упълномощават свои служители да попълват информацията в утвърдените образци, да ги подписват с универсален електронен подпис и да ги изпращат до АОП. Това са така наречените "упълномощени потребители" на РОП. За тях Агенцията предоставя два механизма за автоматично вписване на документи в РОП:

- чрез попълване на on-line образци в Портала за обществени поръчки;
- чрез използване на приложението "Редактор на форми", което дава възможност за автоматично въвеждане на документи в базата данни на регистъра.

При тази форма на комуникация възложителите изпращат подлежащата на публикуване информация само в електронен вид съгласно Закона за електронния документ и електронния подпис, без подаване на хартиен носител.

Упълномощените потребители могат да ползват и безплатната електронна услуга "Електронен подател" (e-Sender), чрез която Агенцията препраща служебно за публикуване в "Официален вестник" (ОВ) на Европейския съюз обявления за обществени поръчки. Броят на възложителите, които са ползвали тази услугата през 2012 година е 468. Броят на препратените документи за публикуване в ОВ на ЕС през годината е 6031. Увеличението в сравнение с предходната година е почти два пъти, което говори за нарастване на популярността на тази електронна услуга.

Изложеното по-горе представлява първата фаза от цялостния процес на електронно възлагане на обществени поръчки – електронно обявяване.

Друга електронна услуга е възможността за получаване на документацията за участие в обществена поръчка и размяната на въпроси и отговори между възложителя и заинтересованите лица по електронен път. Предоставянето на електронна документация е следващ етап от електронното възлагане на обществени поръчки и един от способите за възприемане и утвърждаване на електронната форма на комуникация между участниците и възложителите. През 2012 година в 313 процедури за възлагане на обществени поръчки документацията за участие е предоставена по електронен път, което е с 31,5% повече спрямо 2011 година, когато са публикувани 238 електронни документации. Този резултат показва, че нараства интересът към услугата при отчитане на ползите от нейното прилагане. Усилията на АОП са насочени към популяризиране на тази възможност, която ускорява възлагателния процес и улеснява обмена на информация между субектите, включени в процеса по възлагане на обществени поръчки.

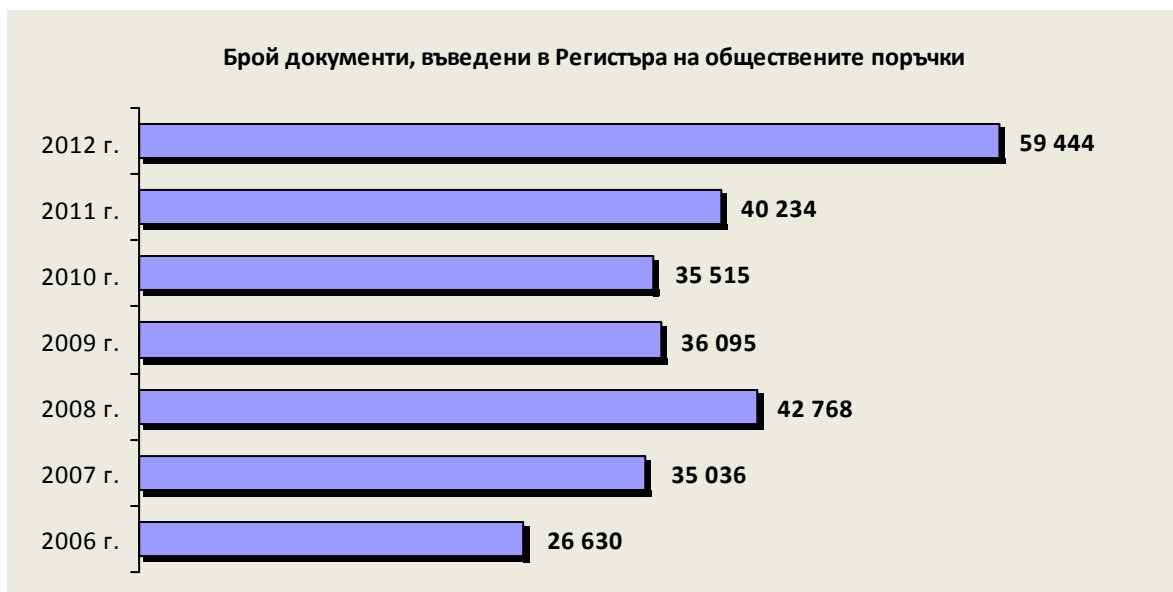
Една от важните функционални възможности на регистъра е бързото и разширено търсене в базата данни. Чрез разширеното търсене потребителите могат да запазват комбинация от критерии като шаблон, който може да се използва многократно. Всяко лице може да се абонира и за получаване на автоматично уведомление по електронна

поща за публикувани документи в РОП, които отговарят на зададените критерии. Данните показват, че към края на 2012 година в РОП са регистрирани 12278 шаблона за търсене и са подадени 9859 заявки за електронен абонамент, които се изпълняват ежедневно.

Независимо че основното предназначение на РОП е да осигурява информация на заинтересованите лица, той е и надежден източник на статистически данни, въз основа на които се провежда наблюдението върху пазара на обществените поръчки. Посредством РОП се осигурява и изпълнение на задължението на страната за предоставяне на ежегодни статистически отчети до Европейската комисия. Въведената в регистъра информация подпомага дейността и на контролните органи във връзка с подлежащи на проверка процедури и сключени договори. През 2012 г. са изготвени и предоставени 67 специализирани справки за целите на инспектиращите и разследващите органи (Сметна палата, АДФИ, Софийски районен съд, прокуратура, ДАНС, МВР, др.) и такива за нуждите на възложители.

Посоченото илюстрира значението и важността на регистъра за функционирането на системата на обществени поръчки, а оттам и на една от основните задачи на АОП - поддържането на регистъра в отлично техническо състояние, така че информацията да е на разположение на потребителите във всеки момент.

През 2012 година в регистъра са въведени 59 444 документа (включително 10 523 публични покани), което е с 47,7% повече спрямо 2011 година.



АОП отчита непрекъснато и устойчиво нарастване в броя на документите, изпратени с използване на електронен подпис. За 2012 г. 77.61% от всички публикувани документи, вкл. публичните покани, са били въведени директно в базата данни на регистъра от т.нар. упълномощени потребители. За целите на сравнителния анализ по този показател следва да се изключи броят на публичните покани. За тях публикуването с използване на електронен подпис е задължително и се явява единствена възможност, т.е 100% от документите при възлагане по този ред са цифрово подписани. Независимо от това, видно от графиката, процентът на цифрово подписаните през 2012 г. документи бележи значителен ръст спрямо предходната

2011 г. Този резултат се разглежда като важна предпоставка за бъдещо развитие на следващите етапи от електронното възлагане.



В края на отчетната година в регистъра се съдържат данни за 4662 възложители и 18257 изпълнители по договори за обществени поръчки.

Развитието на Регистъра на обществените поръчки и Портала за обществени поръчки през 2012 г. е свързано основно с новите изисквания на влезлите в сила през периода два Закона за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки. В РОП е разработена нова база данни за публичните покани, като е предвидена възможност за търсене по определени критерии. Достъп до информацията за този вид документи е предоставен чрез Портала за обществени поръчки. Във връзка с промените в ЗОП от 2012 г. на възложителите са предоставени нови версии на специализирания софтуер „Редактор на форми“. Направени са промени в комбинирания образец „Решение“, като е включена секция „Решение за промяна“, както и в образца на „Обявление за доброволна прозрачност ex-ante“. Комплектът документи за възлагане на обществени поръчки е допълнен с приложимите образци на обявления в сектор „Отбрана и сигурност“. През отчетния период в РОП е публикувана информация за 20 обществени поръчки в този сектор.

През месец март 2012 г. АОП официално е сертифицирана като електронен подател от Службата за публикации на Европейския съюз за образца „Обявление за допълнителна информация, информация за незавършена процедура или Corrigendum“. В тази връзка агенцията реализира техническата възможност, при изпращане на Решение за промяна или прекратяване на обществена поръчка за вписване в РОП, автоматично и по служебен път да се формира европейският образец Corrigendum. Възложителите, които разполагат с електронен подпис, могат да използват услугата „Електронен подател“, като укажат своето желание АОП да препрати тази информация по служебен път, с цел публикуване в Официалния вестник на Европейския съюз. През 2012 г. в РОП са публикувани 896 решения за промяна, 605 от които са препратени служебно до Официалния вестник на Европейския съюз.

През месец ноември 2012 г. агенцията е сертифицирана като пълноправен

електронен подател за новите образци в сектор "Отбрана и сигурност", както и за образците, променени с Регламент № 842/2011г.

СЪСТОЯНИЕ НА ПАЗАРА НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В БЪЛГАРИЯ

Обществените поръчки са инструмент, чрез който се очаква държавата да управлява ефективното и прозрачно разходването на публичните средства, както и на средствата за дейности с обществено значение. Стремещът е тази цел да бъде постигната посредством съответната нормативна уредба и работата на ангажираните с прилагането ѝ институции, включително администрациите на възложителите на обществени поръчки.

Агенцията по обществени поръчки е националният орган, в чиито функции е извършването на мониторинг на обществените поръчки. От особено значение за изследване състоянието на пазара на обществени поръчки е да се познаят неговите характеристики и обем, както и данните, които го описват като специфична част от общия европейски пазар.

В настоящия доклад се съдържат данни за някои от основните, наблюдавани от агенцията, показатели, които дават представа за състоянието на този пазар.

Първият от изследваните показатели се отнася до обема на пазара и неговата динамика.



Общият брой на обявените обществени поръчки за 2012 година възлиза на 10129 или с 1936 процедури повече от 2011 година. Изразено в относителна стойност увеличението възлиза на 23,6%.

Друг показател, който бележи повишение през годината, е броят на сключените договори.

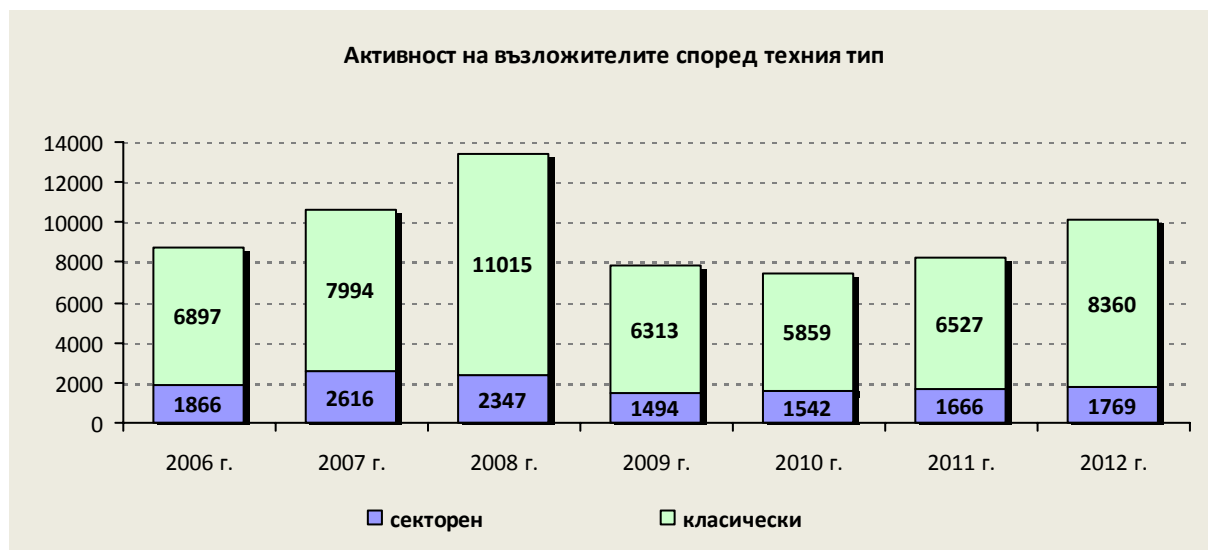
общ брой договори		валута	стойност	
2012 г.	2011 г.		2012 г.	2011 г.
20 813	17 579	BGN	5 802 331 528	5 127 945 218
		EUR	85 903 064	332 717 155
		USD	3 253 877	3 670 127
		JPN	-	40 000 000

*В таблицата са включени и договорите, сключени в изключенията от приложното поле на ЗОП

Данните показват, че през 2012 година са сключени общо 20 813 договора за възлагане на обществени поръчки. За сравнение, през 2011 година техният брой е бил 17 579. Увеличението в този случай е с 3 234 договора или с 11.55%. Стойността на сключените през годината договори възлиза на над 5.97 млрд. лева. Средната стойност на един договор е 287 086 лв. спрямо 329 029 лв. за 2011 година. Договорите са сключени с 5 182 броя изпълнители. Последните формират кръга от пазарни субекти, които пряко формират доходи за сметка на бюджета (вкл. фондовете на ЕС). Непряко обаче възлагането на обществени поръчки повлиява икономическата дейност на много повече лица – подизпълнители, доставчици, организации за изпитване, сертифициране и контрол и др.

Индикатор за активността на възложителите според техния тип е разпределението на процедурите между класически възложители (по чл. 7, т. 1-4 ЗОП) и секторни възложители (по чл. 7, т. 5 и 6 от ЗОП). Докато класическите възложители са всички онези, които разходват бюджетни средства, то в групата на секторните се включват дружествата, които извършват дейности с обществено значение - такива като водоснабдяване, електроснабдяване, експлоатация на транспортни мрежи и други.

Следващата графика показва разпределението на обществените поръчки, обявени от двете основни групи възложители.



Спрямо предходната година, през 2012 г. класическите възложители са увеличили броя на обявените процедури с 28.08%. При секторните възложители наблюдаваме също увеличение с 6.18%. Съотношението между броя процедури, обявени от класически и секторни възложители, е 83% към 17% в полза на класическите. Този резултат закономерно произтича от по-големия брой класически възложители.

В таблицата по-долу са представени възложители на обществени поръчки, класирани според броя на сключените от тях договори през 2012 година.

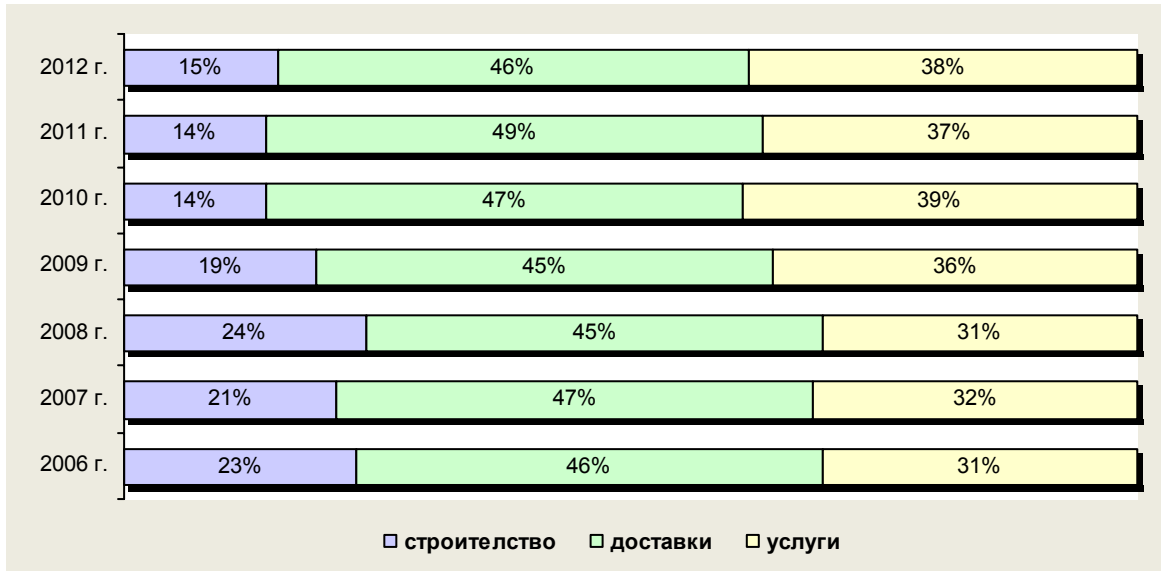
Възложител	Брой договори
Многопрофилна болница за активно лечение "Токуда болница София"	1583
Специализирана болница за активно лечение на сърдечно-съдови заболявания "Света Екатерина" ЕАД	746
Болница "Лозенец" – София	629
Електроенергиен системен оператор ЕАД	296
Мини "Марица Изток" ЕАД – Раднево	257
"АЕЦ Козлодуй" ЕАД	248
Министерство на здравеопазването	230
Военномедицинска академия	218
ТЕЦ "Марица Изток" 2 ЕАД	203
ДП Национална компания "Железопътна инфраструктура" – София	193

Според тази класация, на водещите места са болнични заведения. Върху големия брой договори, сключвани от тези възложители влияе обстоятелството, че провежданите от тези възложители процедури обичайно включват и множество обособени позиции.

В зависимост от общата стойност на сключените през 2012 г. договори, десетте „най-големи“ възложители са:

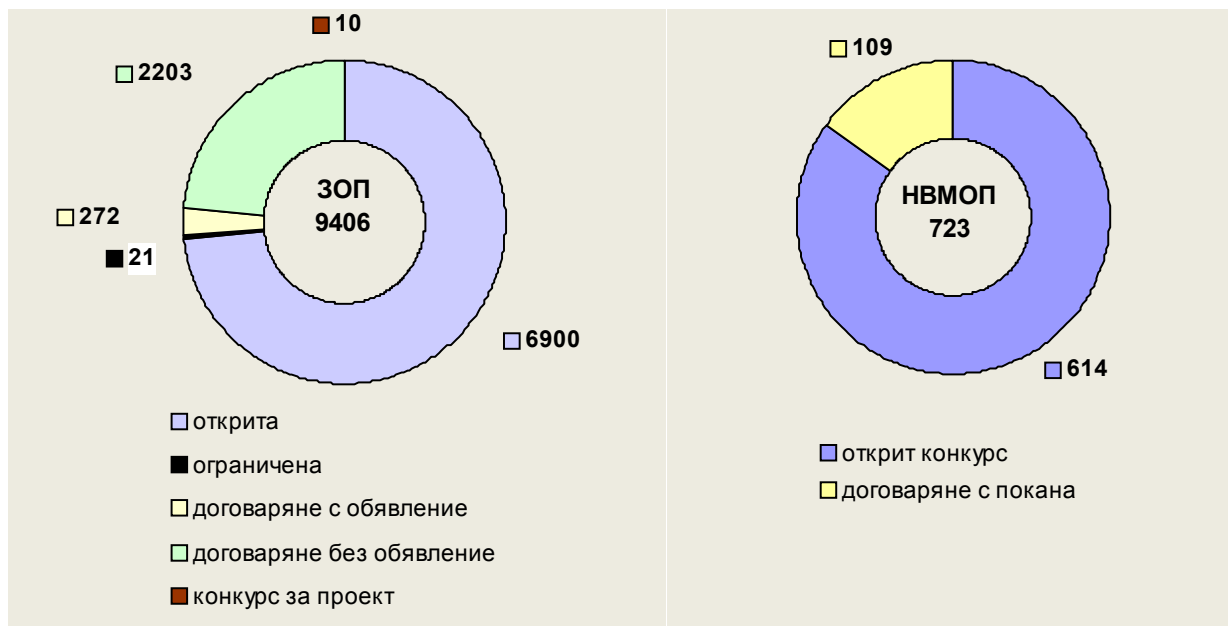
Възложител	Обща стойност на сключените договори в лв.
ДП Национална компания "Железопътна инфраструктура"	489 489 427
Агенция "Пътна инфраструктура"	337 737 761
Община Варна	304 544 476
Държавна агенция "Държавен резерв и военновременни запаси"	223 455 879
"Метрополитен" ЕАД - София	165 978 874
Мини "Марица Изток" ЕАД - Раднево	165 254 413
ТЕЦ "Марица Изток" 2 ЕАД	147 246 638
Столична община	134 139 565
Община Бургас	130 434 530
"Столичен автотранспорт" ЕАД - София	117 355 806

Разпределението на броя процедури въз основа на техния обект – строителство, услуги или доставки, дава представа за структурата на потребностите на възложителите.



Представеното разпределение през последните 7 години показва запазване на съотношението между строителство, услуги и доставки. Традиционно най-голям е дялът на доставките, следван от услугите и строителството.

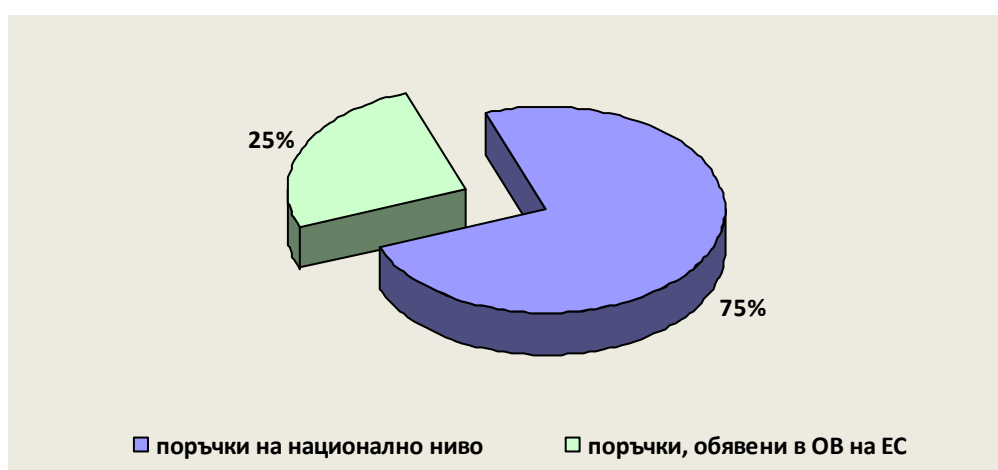
Следващият съществен показател за анализ е разпределението на поръчките според вида на избраната процедура в рамките на приложимия нормативен акт.



В периода на действие на Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки до 25.02.2012 г., по този ред са обявени само 723 поръчки. Видно и от графиката, е

запазена установената през годините тенденция за най-голям процент на процедурите, които гарантират принципа за публичност при възлагането – открита процедура по ЗОП, респ. открит конкурс по НВМОП. Те заемат 74.2% от общия брой процедури.

По отношение оценката на значението на обявените в страната обществени поръчки спрямо общия европейски пазар е необходимо да се представят данни за дела на процедурите, които се обявяват и чрез Официален вестник на Европейския съюз. Това са тези обществени поръчки, чиято прогнозна стойност е над праговете по чл. 45а от ЗОП.



През 2012 година българските възложители са обявили общо 2556 процедури на европейския пазар, което, видно от графиката, съставлява 25% от общия брой на процедурите. Спрямо предходната година съотношение се запазва, а данните са в подкрепа на извода, че възложителите са възприели подход за окрупняване на обществените поръчки.

ИЗВОДИ

Въз основа на изнесените данни и прегледа на дейността на Агенцията по обществени поръчки могат да се изведат няколко важни извода, които следва да се приемат и като база, върху която да се развият бъдещите цели на администрацията.

1. През 2012 г. АОП изпълнява успешно основните си функции. Решението да се създаде специализиран орган, който да е ангажиран с реализирането на национална политика в областта и да осигурява взаимодействие с европейските партньори на страната, вече за осма поредна година следва да се оцени като изключително позитивно. То е отговор на осъзната необходимост и способства за успешното провеждане на цялостна и съгласувана политика.

2. Значението на АОП ще нараства, предвид разширяване на функциите по предварителен контрол и динамиката в развитието на системата на обществените поръчки. Последната се обуславя от факта, че се предприемат редица инициативи както в национален мащаб, така и в рамките на Европейския съюз. В условията на предпазлив оптимизъм за възстановяване на икономиката, пазара и бюджетните

постъпления, ще се наложи държавата да има готовност да реагира бързо при промяна в условията, включително чрез настройване на системата за обществени поръчки. Именно АОП е в основата на реакцията при подобни случаи. Заедно с горното, в Европейския съюз протича процес за обновяване на директивите в областта и привеждане на правилата в съответствие с новите икономически реалности. Агенцията не само трябва да осигури провеждането на тези нови правила в национален план, като представител на страна-членка, тя има отговорността да представи и варианти на позиции, защитаващи интересите на страната.

3. Анализът на изпълнението на функциите показва, че недостатъчният административен капацитет и бюджетни средства дават отражение върху реализирането на някои от тях. Така например предоставянето на методология и осъществяването на контрол предполага влагане на ресурс за привличане, обучение и задържане на специалисти в АОП, както и възможност да се разгърнат по-обширни програми за обучение на служителите, ангажирани с възлагане на поръчки в министерствата, агенциите и общините. Към момента добрите резултати на АОП се дължат на изградения и запазен през последните години екип, чието ядро е от служители, които от създаването на Агенцията се специализират в изучаване, прилагане и разработване на европейското и национално законодателство. Тяхното задържане е от изключителна важност, за да се осигури административен ресурс в качествен аспект, който да посрещне новите предизвикателства. Новите функции налагат да се създадат условия за задържане на вече обучените нови служители. Наличието на устойчива политика по отношение на кадрите, осигуряването на стабилитет и условия за развитите на служителите е в основата на очакването да се представят стабилни резултати. В този смисъл основните рискове през следващата година ще са свързани с това да се запази и развие кадровият ресурс, в условията на рестриктивен бюджет. Без този ресурс съществени функции, като предварителния контрол и методическата дейност ще се повлияят негативно, а чрез тях се осигуряват условия за правилно разходване на милиарди левове.

4. Регистърът на обществените поръчки вече е не само основен, но и единствен инструмент, посредством който се осигурява провеждането на принципа за публичност. Съдържанието на РОП непрестанно се усложнява. Тази база от данни е от съществено значение за държавата като цяло. Нейната поддръжка и усъвършенстване ще е сред приоритетните задачи на АОП. Заедно с това трябва да се отбележи, че поддържането на РОП е процес, който налага съответно финансово обезпечаване, предвид което и в този случай, основните рискове са свързани с недостатъчна наличност за да се осигури качествена работа и сигурност на регистъра. Пред служителите от специализираната дирекция на АОП е поставена трудната задача да осигурят нормална работа на РОП, в условията на силно ограничен финансов ресурс.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

През изминалата 2012 г. АОП успешно посрещна трудностите и се справи с повечето от поставените задачи.

Целите и предизвикателствата за следващия период са ясно дефинирани. Агенцията ще продължи да се стреми към:

- Осигуряване на ефективност на системата за обществени поръчки чрез развитие и усъвършенстване на законодателството и предоставяне на методология по правилното му прилагане
- Доизграждане на механизмите за ефективна превенция на незаконосъобразното възлагане чрез успешното провеждане на моделите за предварителен контрол;
- Развитие и надграждане на системите, осигуряващи публичността и прозрачността при възлагането на обществени поръчки;
- Усъвършенстване и развитие на електронното възлагане на обществени поръчки в България. Изясняване на приложимия за страната модел и подготовка за разработване на съответната информационна система;
- Стимулиране възлагането на нови продукти, които имат намалено въздействие върху околната среда и развитие на нови инициативи в областта на зелените обществени поръчки;
- Активно взаимодействие с различни организации в областта на обществените поръчки на национално и международно ниво. Проучване на най-добрите практики и инициативи в областта на обществените поръчки;
- Развитие и укрепване на административния капацитет, включително чрез реализиране на проекти по Оперативна програма „Техническа помощ“.

МИГЛЕНА ПАВЛОВА

ИЗПЪЛНИТЕЛЕН ДИРЕКТОР